



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 1.397, DE 2004

**Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Emenda nº 2–Plenário à Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 1999, tendo como primeiro signatário o Senador Pedro Simon, que altera dispositivos dos artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal.**

Relator: Senador Álvaro Dias

### 1. Relatório

A Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 1999, (PEC nº 34/99) traz à discussão a necessidade de se inserirem dispositivos na Carta Magna que abordem o tratamento a ser dispensado, no orçamento da União, à questão das obras inacabadas. Tal PEC pretende que o projeto de lei orçamentária (PLOA) seja acompanhado de “demonstrativo circunstanciado das obras públicas inconclusas, com indicação das razões dessa condição”. Além disso, prevê que não possam ser utilizadas, como fontes de cancelamento para a apresentação de emendas ao PLOA, “dotações para prosseguimento de execução ou conclusão de obras públicas iniciadas em exercícios financeiros anteriores”. Ainda, pretende que seja vedada a não-alocação de recursos aos projetos que já tenham constado de lei orçamentária (LOA) e que não tenham sido concluídos.

No ano de 2002, foi aprovado, na CCJ, relatório do Senador Roberto Requião sobre a PEC nº 34/99. Tal relatório, dessa forma, passou a constituir o parecer da CCJ, favorável à proposta em questão, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (substitutiva). O intuito dessa emenda é fazer com que conste do projeto de lei do orçamento, de maneira semelhante à PEC nº 34/99, “demonstrativo das obras públicas iniciadas e inconclusas ou cujo início esteja sendo proposto”. Observe-se que, agora, a Emenda nº 1-CCJ não só pretende que sejam listadas obras inconclusas, mas também aquelas às quais se queira dar início. Além disso, tal emenda propõe as informações que devam ser trazidas pelo demonstrativo:

- “cronograma de execução físico-financeira, inclusive o prazo previsto de conclusão;
- relação das obras cuja execução se encontre interrompida no exercício em curso ou para as quais não haja previsão de dotação no projeto de lei orçamentária, indicando as razões dessa condição;
- estimativa, em base anual, das despesas de conservação ou manutenção associadas aos ativos resultantes das obras”.

Outra emenda (Emenda nº 2-PLEN, também substitutiva) foi apresentada à PEC nº 34/99. De autoria do Senador Tião Viana, tal emenda é muito similar à de número 1, diferindo apenas pela supressão do último tópico acima transscrito e pelo acréscimo da seguinte informação a ser trazida pelo demonstrati-

vo das obras inconclusas ou cujo início esteja sendo proposto:

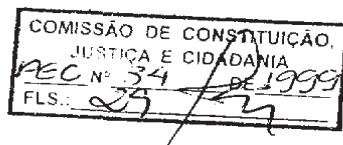
- “percentual de execução e custo total estimado”.

O objetivo da Emenda nº 2-PLEN é dado na justificação que a acompanha. Segundo essa justificação,

pretende-se “delimitar a abrangência das informações solicitadas, mediante a inclusão de critério de relevância no que respeita à importância da obra pública e, consequentemente, a sua inclusão no demonstrativo de que trata a PEC sob análise”.

**Tabela 1: comparativo entre a PEC 34/99 e seus substitutivos**

| PEC 34, de 1999  | Emenda nº 1-CCJ  | Emenda nº 2-PLEN   |
|--|--|--|
| <p><b>Art. 165.....</b><br/> <b>§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de:</b></p> <p>I - ....</p> <p>II - demonstrativo circunstanciado das obras públicas inconclusas, com indicação das razões dessa condição.</p>   | <p><b>Art. 165.....</b><br/> <b>§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo:</b></p> <p>I - ....</p> <p>II - das obras públicas iniciadas e inconclusas ou cujo início esteja sendo proposto, contendo as seguintes informações, (...):</p> <p>a) cronograma de execução físico-financeira, inclusive o prazo previsto de conclusão;</p> <p>b) relação das obras cuja execução se encontre interrompida no exercício em curso ou para as quais não haja previsão de dotação no projeto de lei orçamentária, indicando as razões dessa condição;</p> <p>c) estimativa, em base anual, das despesas de conservação ou manutenção associadas aos ativos resultantes das obras.</p> | <p><b>Art. 165.....</b><br/> <b>§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo:</b></p> <p>I - ....</p> <p>II - das obras públicas iniciadas e inconclusas ou cujo início esteja sendo proposto, contendo as seguintes informações (...):</p> <p>a) percentual de execução e custo total estimado;</p> <p>b) cronograma de execução físico-financeira, inclusive o prazo previsto de conclusão; e</p> <p>c) relação das obras cuja execução se encontre interrompida no exercício em curso ou para as quais não haja previsão de dotação no projeto de lei orçamentária, indicando as razões dessa condição.</p> |
| <p><b>Art. 166.....</b><br/> <b>§ 3º .....</b></p> <p><b>II - (vedação de recursos para cancelamento):</b></p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>c) ...</p> <p>d) dotações para prosseguimento de execução ou conclusão de obras públicas iniciadas em exercícios financeiros anteriores.</p> |  |  |
| <p><b>Art. 167 (vedações):</b></p> <p>I - o início de programas ou projetos não incluídos na LOA ou a não-alocação de recursos aos que nela constaram, antes da sua conclusão.</p>   |  |  |



## 2 – Voto

O investimento público em infra-estrutura tem o objetivo de atender a uma demanda da sociedade, criando os meios necessários para a promoção do desenvolvimento econômico ou social. O início de alguma obra e a sua não conclusão ficam, assim, caracterizados por dois efeitos perversos: privam a população dos benefícios que essa obra geraria e congelam os recursos nela aplicados, dificultando o atendimento a outras demandas.

O exame da PEC nº 34/99 e de seus dois substitutivos mostra serem os seus textos da mais alta relevância, dado o elevado nível de desperdício de recursos em obras inacabadas no Brasil. Relativamente ao controle da execução orçamentária, física ou financeira de obras, a LDO 2004 (Lei nº 10.707, de 2003) regula o acompanhamento das obras com indícios de irregularidades graves informadas pelo Tribunal de Contas da União (capítulo VIII da lei). Ainda, em seu art. 17, faz exigência próxima à que se pretende incluir na Constituição. É a seguinte a redação desse artigo:

“Art. 17. Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal encaminharão à comissão Mista de que trata a art. 188, § 1º, da Constituição, (...) demonstrativo com a relação das obras que constaram da proposta orçamentária de 2004, cujo valor total da obra ultrapasse R\$8.000.000,00 (oito milhões de reais), contendo:

I – especificação do objeto da etapa da obra, identificando o respectivo subtítulo orçamentário;

II – estágio em que se encontra;

III – cronograma físico-financeiro para sua conclusão;

IV – etapas a serem executadas com as dotações consignadas no projeto de lei orçamentária, incluindo a estimativa para os exercícios de 2004 a 2007; e

V – demonstração de que os custos da obra atendem ao disposto no art. 101 desta lei.”

§ 1º Quando a obra estiver prevista para realização integral no exercício de 2004, as informações solicitadas deverão ser apresentadas em relação àsquelas de valor superior a R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais).

§ 2º No caso do orçamento de investimento das empresas estatais, os demonstrativos conterão apenas as obras cuja dotação repre-

sente mais de 5% (cinco por cento) do total de investimentos da entidade no exercício.

Observe-se que a LDO 2004 faz referência, no que diz respeito a informações sobre obras, àquelas constantes do projeto de lei orçamentária. Nesse ponto, diferencia-se a Emenda nº 2-PLEN, a qual contempla também obras que por algum motivo não estejam no PLOA. Além disso, há o fato de que a emenda torna constante a exigência por essas informações, vez que a inclui na Constituição, ao passo que, na LDO, deve tal exigência ser renovada ano a ano. Aqui, cabe mencionar que, a rigor, regramento desse tipo deveria constar de lei complementar, de modo a atender ao disposto no inciso I do § 9º do art. 165 da Lei Maior.

A PEC nº 34/99, na forma da Emenda nº 2-PLEN, tem o objetivo de dotar o Congresso Nacional, titular do controle externo, de uma garantia permanente de que será subsidiado em relação ao uso de recursos destinados a obras. As informações que lhe sejam enviadas para esse fim devem, no entanto, ser providas de um mínimo de significância. A prática do orçamento no Brasil ainda revela serem alguns dados providos de valor duvidoso, dadas as dificuldades envolvidas em sua aferição ou estimativa. Dessa forma, exigir uma informação como a prevista na alínea c da Emenda nº 1-CCJ, “estimativa, em base anual, das despesas de conservação ou manutenção associadas aos ativos resultantes das obras”, pode não ser adequado. De fato, se já é de razoável dificuldade definir o custo da obra em si mesma (este previsto na alínea a da Emenda nº 2-PLEN), é de se supor que a estimativa das despesas de manutenção associadas a essa obra poderá não ser de grande utilidade.

A Emenda nº 2-PLE mantém a supressão, feita pela Emenda nº 1-CCJ, das modificações nos art. 166 e 167, as quais teriam por objetivo dar, sempre, continuidade a obras iniciadas. A esse respeito, vale transcrever as letras do Perecer nº 316, de 2002-CCJ: “Todas as decisões, por princípio, sujeitam-se a revisões, sejam elas relativas ao início ou à conclusão de obras públicas. Em muitas oportunidades, a melhor decisão, ou a possível, poderá residir na suspensão tempestiva de obras que, provavelmente, nunca deveriam ou poderiam ter sido iniciadas”. Deve-se evitar, a todo custo, que investimentos públicos sejam paralisados por simples falta de planejamento. Não se pode, contudo, amarrar o legislador a decisões pretéritas, retirando-lhe a faculdade de revê-las.

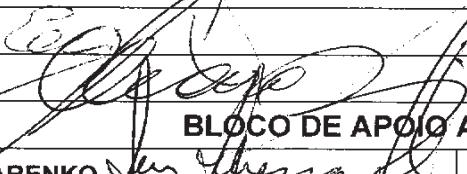
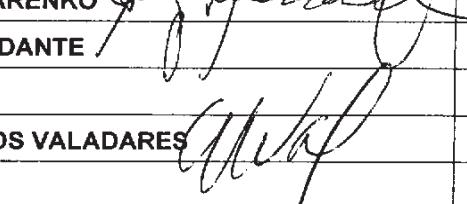
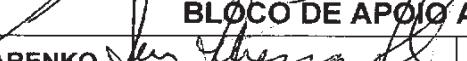
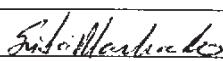
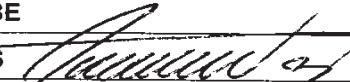
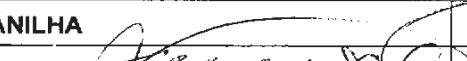
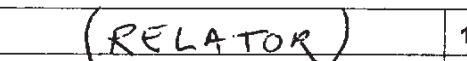
Feitas essas considerações, nosso voto é pela aprovação da Emenda nº 2-PLEN.

Sala da Comissão, 15 de setembro de 2004.

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 34 DE 19/9/04

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 15/9/2004, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| PRESIDENTE :                     |                                      |
| RELATOR :                        |                                      |
| <b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO</b> |   |
| SERYS SHLESSARENKO               |  1-EDUARDO SUPILY                    |
| ALOIZIO MERCADANTE               | 2-ANA JÚLIA CAREPA  |
| TIÃO VIANA                       | 3-SIBÁ MACHADO                     |
| ANTONIO CARLOS VALADARES         | 4-DUCIOMAR COSTA  |
| MAGNO MALTA                      | 5-GERALDO MESQUITA JÚNIOR   |
| FERNANDO BEZERRA                 | 6-JOÃO CAPIBERIBE   |
| MARCELO CRIVELLA                 | 7-AELTON FREITAS                   |
| <b>PMDB</b>                      |   |
| LEOMAR QUINTANILHA               |  1-NEY SUASSUNA                     |
| GARIBALDI ALVES FILHO            | 2-LUIZ OTÁVIO   |
| JOSÉ MARANHÃO                    | 3-RENAN CALHEIROS   |
| JOÃO BATISTA MOTTA               | 4-JOÃO ALBERTO SOUZA  |
| ROMERO JUCÁ                      | 5-MAGUITO VILELA  |
| PEDRO SIMON                      | 6-SÉRGIO CABRAL   |
| <b>PFL</b>                       |   |
| ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES         |  1-PAULO OCTÁVIO                   |
| CÉSAR BORGES                     | 2-JOÃO RIBEIRO  |
| DEMÓSTENES TORRES                | 3-JORGE BORNHAUSEN  |
| EDISON LOBÃO                     | 4-EFRAIM MORAIS   |
| JOSÉ JORGE                       | 5-RODOLPHO TOURINHO   |
| <b>PSDB</b>                      |   |
| ÁLVARO DIAS                      |  (RELATOR) 1-ANTERO PAES DE BARROS |
| TASSO JEREISSATI                 | 2-EDUARDO AZEREDO   |
| ARTHUR VIRGÍLIO                  | 3-LEONEL PAVAN  |
| <b>PDT</b>                       |   |
| JEFFERSON PÉRES                  | 1-ALMEIDA LIMA  |
| <b>PPS</b>                       |   |
| MOZARILDO CAVALCANTI             | 1-PATRÍCIA SABOYA GOMES   |

**LEGISLAÇÃO CITADA  
ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**CONSTITUIÇÃO DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988**

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

**LEI Nº 10.707, DE 30 DE JULHO DE 2003**

**Mensagem de veto**

**Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências.**

Art. 17. Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal encaminharão à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, no mesmo prazo fixado no **caput** do art. 9º desta Lei, demonstrativo com a relação das obras que constaram da proposta orçamentária de 2004, cujo valor total da obra ultrapasse R\$8.000.000,00 (oito milhões de reais), contendo:

I – especificação do objeto da etapa ou da obra, identificando o respectivo subtítulo orçamentário;

II – estágio em que se encontra;

III – cronograma físico-financeiro para sua conclusão;

IV – etapas a serem executadas com as dotações consignadas no projeto de lei orçamentária, incluindo a estimativa para os exercícios de 2004 a 2007; e

V – demonstração de que os custos da obra atendem ao disposto no art. 101 desta Lei.

§ 1º Quando a obra estiver prevista para realização integral no exercício de 2004, as informações solicitadas deverão ser apresentadas em relação àquelas de valor superior a R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais).

§ 2º No caso do orçamento de investimento das empresas estatais, os demonstrativos conterão apenas as obras cuja dotação represente mais de 5% (cinco por cento) do total de investimentos da entidade no exercício.

§ 3º A falta de encaminhamento das informações previstas neste artigo implicará a não-inclusão da obra na lei orçamentária de 2004.

**CAPÍTULO VIII**  
**Da Fiscalização pelo Poder Legislativo  
e das Obras e Serviços com Indícios  
de Irregularidades Graves**

Art. 93. O projeto de lei orçamentária anual e a respectiva lei poderão contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União, permanecendo a execução orçamentária, física e financeira dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios, condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166. § 1º, da Constituição, nos termos do § 6º deste artigo.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – execução física, a autorização para que o contratado realize a obra, forneça o bem ou preste o serviço;

II – execução orçamentária, o empenho e a liquidação da despesa, inclusive sua inscrição em Restos a Pagar;

III – execução financeira, o pagamento da despesa, inclusive dos Restos a Pagar já inscritos.

§ 2º Os indícios de irregularidades graves, para os fins deste artigo, são aqueles que tornem recomendável à Comissão de que trata o **caput**, a paralisação cautelar da obra ou serviço, que, sendo materialmente relevantes, enquadrem-se em alguma das seguintes situações, entre outras:

I – tenham potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao Erário ou a terceiros;

II – possam ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato; e

III – contratos ou convênios que não atendam o disposto no art. 18 desta Lei.

§ 3º Quando não constar indicação de contratos, convênios, parcelas ou subtrechos no Anexo a que se refere o art. 8º, § 6º, desta Lei, fica vedada qualquer modalidade de execução dos recursos alocados aos subtítulos correspondentes.

§ 4º Os ordenadores de despesa e os órgãos setoriais de contabilidade deverão providenciar o bloqueio, no Siafi ou no Siasg, das dotações orçamentárias, das autorizações para execução e dos pagamentos relativos aos subtítulos de que trata o **caput**, permanecendo nessa situação até a deliberação nele prevista.

§ 5º As exclusões ou inclusões dos subtítulos, contratos, convênios, parcelas ou subtrechos no rol em anexo à lei orçamentária observarão decreto legislativo, elaborado com base nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, que nelas emitirá parecer conclusivo a respeito do saneamento dos indícios de irregularidades graves apontados, de forma a subsidiar a decisão da Comissão de que trata o **caput** e do Congresso Nacional.

§ 6º A decisão da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º da Constituição, com base em pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas da União, que reconheça o saneamento dos indícios de irregularidades apontados, terá caráter terminativo, nos termos do Regimento Comum do Congresso Nacional.

§ 7º A Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º da Constituição, disponibilizará, inclusive pela internet, a relação atualizada das obras e serviços de que trata o **caput**.

§ 8º Os processos em tramitação no Tribunal de Contas da União que tenham por objeto o exame de obras ou serviços mencionados neste artigo serão instruídos e apreciados prioritariamente, adaptando-se os prazos e procedimentos internos, para o exercício de 2004, de forma a garantir essa urgência.

§ 9º A inclusão, no projeto de lei orçamentária e na respectiva lei, assim como em créditos adicionais, de subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves obedecerá, sempre que possível, à mesma classificação orçamentária constante das leis orçamentárias anteriores, ajustada ao projeto de lei do Plano Plurianual e à respectiva lei, conforme o caso.

§ 10. Aplica-se o disposto neste artigo, no que couber, às alterações ocorridas ao longo do exercício por meio da abertura de créditos adicionais e à execução física e financeira das obras ou serviços inscritos em Restos a Pagar.

Art. 94. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, informações recentes sobre a execução física-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da segurança social e de investimento, inclusive na forma de banco de dados.

§ 1º Das informações referidas no **caput** constarão, para cada obra fiscalizada, sem prejuízo de outros dados considerados relevantes pelo Tribunal:

I – a classificação institucional, funcional e programática, atualizada conforme constante da Lei Orçamentária para 2003;

II – sua localização e especificação, com as etapas, os subtrechos ou as parcelas e seus respectivos contratos, conforme o caso, nos quais foram identificadas irregularidades;

III – a classificação dos eventuais indícios de irregularidades identificados, de acordo com sua gravidade, bem como o pronunciamento expresso, na forma do § 5º, **in fine**, deste artigo, acerca da paralisação cautelar da obra, com fundamento no art. 93, § 2º, desta lei;

IV – as providências já adotadas pelo Tribunal quanto às irregularidades;

V – o percentual de execução física-financeira; e

VI – a estimativa do valor necessário para conclusão.

§ 2º A seleção das obras a serem fiscalizadas deve considerar, dentre outros fatores, o valor liquidado no exercício de 2002 e o fixado para 2003, a regionalização do gasto e o histórico de irregularidades pendentes obtidos a partir de fiscalizações anteriores do Tribunal, devendo dela fazer parte todas as obras contidas no Quadro VII anexo à Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que não foram objeto de deliberação do Tribunal pela regularidade durante os 12 (doze) meses anteriores à data da publicação desta Lei.

§ 3º O Tribunal deverá, adicionalmente, no mesmo prazo previsto no **caput**, enviar informações sobre outras obras nas quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos 12 (doze) meses contados da publicação desta Lei, com o mesmo grau de detalhamento definido no § 1º deste artigo.

§ 4º O Tribunal encaminhará à Comissão referida no **caput**, sempre que necessário, relatórios de atualização das informações fornecidas, sem prejuízo da atualização das informações relativas às deliberações proferidas para as obras ou serviços cuja execução apresente indícios de irregularidades graves, em 30 de novembro de 2003, disponibilizando, nessa oportunidade, o relatório atualizado na sua página na Internet, até a aprovação da lei orçamentária.

§ 5º Durante o exercício de 2004, o Tribunal de Contas da União remeterá ao Congresso Nacional, em até 15 (quinze) dias após sua constatação, infor-

mações referentes aos indícios de irregularidades graves, identificados em procedimentos fiscalizatórios, ou ao saneamento de indícios anteriormente apontados, referentes a obras e serviços constantes da lei orçamentária, acompanhadas de subsídios que permitam a análise da conveniência e oportunidade de continuação ou paralisação da obra ou serviço.

§ 6º O Tribunal de Contas da União disponibilizará à Comissão de que trata o **caput** acesso ao seu sistema eletrônico de fiscalização de obras e serviços.

Art. 95. As contas de que trata o art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000, serão prestadas pelo Presidente da República, pelos Presidentes dos órgãos do Poder Legislativo, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, pelos Presidentes dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais, e pelo Chefe do Ministério Público e deverão ser apresentadas dentro de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa ao Congresso Nacional, que, exceto no caso previsto no § 2º do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000, as encaminhará ao Tribunal de Contas da União, para elaboração dos respectivos pareceres prévios, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias do seu recebimento.

Art. 96. O Tribunal de Contas da União remeterá à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, até 30 de setembro de 2004, os resultados de auditoria realizada para avaliar a gestão dos ativos imobiliários constituídos de terrenos e edificações do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, da qual

constará relação dos imóveis com valores atualizados a preços de mercado, bem como os valores correspondentes à locação e às despesas de manutenção e conservação.

Art. 97. Para fins de apreciação da proposta orçamentária, do acompanhamento e da fiscalização orçamentária a que se refere o art. 166, § 1º, inciso II, da Constituição, será assegurado ao órgão responsável o acesso irrestrito, para fins de consulta, aos seguintes sistemas, bem como o recebimento de seus dados, em meio digital:

I – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI;

II – Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR;

III – Sistema de Análise Gerencial de Arrecadação – ANGELA, bem como as estatísticas de dados agregados relativos às informações constantes das declarações de imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas, respeitado o sigilo fiscal do contribuinte;

IV – Sistemas de Gerenciamento da Receita e Despesa da Previdência Social;

V – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual – SIGPLAN;

VI – Sistema de Informação das Estatais – SIEST; e

VII – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG.

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 09-10-2004